Werkprogramma 2016

Minder regeldruk Meer kansen voor nieuw initiatief



Inhoud

Voorwoord

Het Kabinet Rutte-II heeft de afgelopen jaren veel nieuw beleid in gang gezet. Een belangrijk deel van dit beleid had als doel om het herstel van de Nederlandse economie mogelijk te maken en om de Nederlandse samenleving meer bestand te maken tegen nieuwe schokken. Zo is de financiële sector ingrijpend geherstructureerd, is de verantwoordelijkheid voor delen van de zorg en het sociale domein gedecentraliseerd naar gemeenten, en wordt met het omgevingsrecht een nieuwe juridische basis gecreëerd voor de ruimtelijke inrichting van ons land.

Zoals wij constateerden in de tweede regeldrukaudit (april 2015), is de aandacht voor het herstel van de Nederlandse economie in de afgelopen jaren ten koste is gegaan van die voor het verminderen van de regeldruk. De ‘checks and balances’ binnen en tussen ministeries bleken niet (meer) op orde, met als gevolg dat de kwaliteit van regelgevingsdossiers in een substantieel aantal gevallen onvoldoende was. Besluitvorming over voorgenomen wet- en regelgeving vond in deze gevallen plaats zonder dat de gevolgen voor de regeldruk goed en volledig in beeld waren gebracht. Daardoor is ongewis met welke regeldrukgevolgen burgers in hun hoedanigheid als ondernemer, patiënt, woningeigenaar of werkzoekende te maken krijgen. In 2016 willen wij met name bezien hoe de ervaren regeldruk van de stelselwijzigingen kan worden beperkt. Ook zullen wij monitoren welke navolging de adviezen uit de tweede audit krijgen.

Veel Nederlandse wet- en regelgeving heeft een Europese oorsprong. Als lid van ‘RegWatchEurope’ zal Actal blijven adviseren over het ‘Better regulation’-programma van de Europese Commissie. Wij zullen met name ook aandacht besteden aan het Nederlandse Voorzitterschap van de Europese Unie.

Evenals in voorgaande jaren is het werkprogramma gestructureerd langs vier thema’s:

1. De rollen, taken en verantwoordelijkheden van overheid en samenleving;
2. Decentralisaties binnen de overheid;
3. Verantwoording, registratie en controle;
4. Ruimte voor ontwikkeling, innovatie en groei.

Dit Werkprogramma bevat voor elk van deze thema's voorbeelden van projecten die wij in 2016 zullen uitvoeren. Daarbij zal onze invalshoek in 2016 vooral zijn of wet- en regelgeving niet onnodig belemmerend is en of zij wel voldoende ruimte laat voor nieuwe initiatieven van bedrijven, burgers en professionals.

Den Haag, 27 augustus 2015

Jan ten Hoopen	Eric Helder	Lili Doude van Troostwijk
Collegevoorzitter	Collegelid	Collegelid

Taakopdracht en werkwijze

Actal heeft als taakopdracht om bij te dragen aan het verminderen van onnodige regeldruk. Daarbij gaat het er om dat de overheid zijn doelen verwezenlijkt en tegelijk mensen zo min mogelijk door regels worden belemmerd. Actal onderscheidt hierbij drie doelgroepen: (a) bedrijven, (b) burgers, en (c) beroepsbeoefenaren in vier sectoren: zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid.

Actal zoekt nieuwe mogelijkheden om de regeldruk in Nederland te beperken. Die mogelijkheden reikt het vervolgens aan regelgevers (regering en Staten-Generaal) aan om te benutten. Wij werken daartoe samen met organisaties binnen en buiten Nederland, waaronder onze zusterorganisaties in andere Europese lidstaten.

Op basis van het instellingsbesluit 2014 heeft Actal tot taak om de regering of beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over:

a. de gevolgen van voorgenomen wet- en regelgeving voor de regeldruk;
b. het systeem van beoordeling van de effecten van voorgenomen wet- en regelgeving;
c. strategische vraagstukken op het terrein van regeldruk, mede op basis van signalen.

Tevens kan Actal desgevraagd ook gemeenten adviseren over hoe zij de lokale regeldruk kunnen beperken en verminderen. Deze nieuwe taak is vooral ook van belang met het oog op de decentralisaties die het Rijk heeft ingezet met betrekking tot de langdurige zorg, de jeugdzorg en de sociale zekerheid.

In dit werkprogramma werken wij uit hoe Actal zijn taken in 2016 zal invullen.

De gevolgen van voorgenomen wet- en regelgeving voor de regeldruk.

Het beperken van de onnodige regeldruk begint bij het zo lastenluw mogelijk vorm geven van nieuwe wet- en regelgeving. Regelgevers moeten een goede afweging maken van de maatschappelijke gevolgen van nieuw beleid. Actal heeft als taak om te beoordelen of dit vanuit het perspectief van het beperken van onnodige regeldruk naar behoren gebeurt. Het doet dit door belangrijke wet- en regelgeving te toetsen op de gevolgen voor de regeldruk, voordat deze naar de Ministerraad gaat. Het beoordelingskader van deze ex ante toets bestaat uit de volgende vragen:

1. Nuloptie: Is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?

2. Is de regeldruk proportioneel ten opzichte van het beleidsdoel? Zijn er minder-belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een passende uitvoeringswijze met oog voor dienstverlening?

Actal toetst niet alle voorgenomen wet- en regelgeving. Bij de keuze om een voorstel te selecteren voor ex ante toetsing hanteert Actal de verwachte (gepercipieerde) omvang van de regeldrukgevolgen als criterium. Verder kan Actal ook in 2016 op verzoek adviseren over initiatiefwetsvoorstellen en amendementen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Actal zal in 2016 de mogelijkheden van een pilot verkennen om deze toetsing structureel te maken.

Het systeem van beoordeling van de effecten van voorgenomen wet- en regelgeving

Uitgangspunt bij het toetsen van voorgenomen wet- en regelgeving is dat ministeries zelf verantwoordelijk zijn voor het goed en volledig in beeld brengen van de gevolgen voor de regeldruk en voor het transparant maken van de gemaakte beleidskeuzes. Dit werkt alleen als er duidelijke spelregels zijn. Verder is ook een goede ‘governance structuur’ nodig, waarbij degene die de regeldrukgevolgen in beeld brengt, niet degene is die dit controleert. Met de regeldrukaudit bekijkt Actal of en in hoeverre deze governance structuur werkt. De eerste audit is in 2012 gehouden, de tweede audit in 2015. De uitkomsten waren niet bemoedigend: de kwaliteit van veel dossiers was onvoldoende en de governance structuur binnen en tussen ministeries was niet goed (meer) op orde. In 2016 zal Actal bezien welke acties de ministeries hebben genomen om de aandacht voor regeldruk beter te borgen en de gevolgen voor voorgenomen wet- en regelgeving beter in beeld te brengen.

Strategische vraagstukken op het terrein van regeldruk, mede op basis van signalen

Door middel van strategische advisering kan Actal gevraagd en ongevraagd adviseren over regeldruk en de mogelijkheden om deze te verminderen. Zowel de regering als de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen Actal om advies vragen. Sinds november 2014 hebben ook gemeenten die mogelijkheid.

Actal beziet in de strategische adviezen zo veel mogelijk de regeldruk zoals burgers, bedrijven en professionals die in de alledaagse praktijk ervaren. Een belangrijk instrument vormen de sectorscans. Deze scans brengen de wettelijke verplichting voor de betreffende doelgroep in beeld. Centrale vraag daarbij is of en in hoeverre wetgeving het meest geëigende en minst belastende instrument van de overheid is

om haar beleidsdoelen te verwezenlijken. Door economische en maatschappelijke sectoren centraal te stellen kan een sectorscan tegenstrijdigheden in wetgeving bloot leggen. Verder kijken de scans naar hoe het beleid (inclusief uitvoering en toezicht) "op de werkvloer" uitpakt. Met de scans wil Actal een verdere impuls geven aan de maatwerkaanpak van het kabinet, waarmee het kabinet beoogt de regeldruk voor specifieke doelgroepen merkbaar te verminderen.

Follow-up evaluatie Actal

In 2015 heeft de periodieke evaluatie van Actal plaatsgevonden. Deze is uitgevoerd door een onafhankelijke evaluatiecommissie, bestaande uit mr. J.W. Weck en prof.dr. W.J.M. Voermans, daarbij ondersteund door Berenschot. De commissie kwam tot het oordeel dat de productmix van Actal geen wijziging behoeft en dat de kwaliteit van de adviezen op orde is. Actal zal naar aanleiding van de evaluatie wel de "hoor en wederhoor"-fase aanpassen, omdat ministeries hebben aangegeven meer tijd nodig te hebben voor een inhoudelijke reactie op de adviezen van Actal.

Vier thema's

Actal verdeelt zijn adviezen evenredig over de drie doelgroepen bedrijven, burgers, professionals. Ook willen wij recht doen aan verschillende aspecten van regeldruk. Daartoe hanteren wij vier meerjarige thema's:

1. De rollen, taken en verantwoordelijkheden van overheid en samenleving;
2. Decentralisaties binnen de overheid;
3. Verantwoording, registratie en controle;
4. Ruimte voor ontwikkeling, innovatie en groei.

De adviezen die voor 2016 staan gepland, zullen aan de hand van deze thema's nader worden geduid.



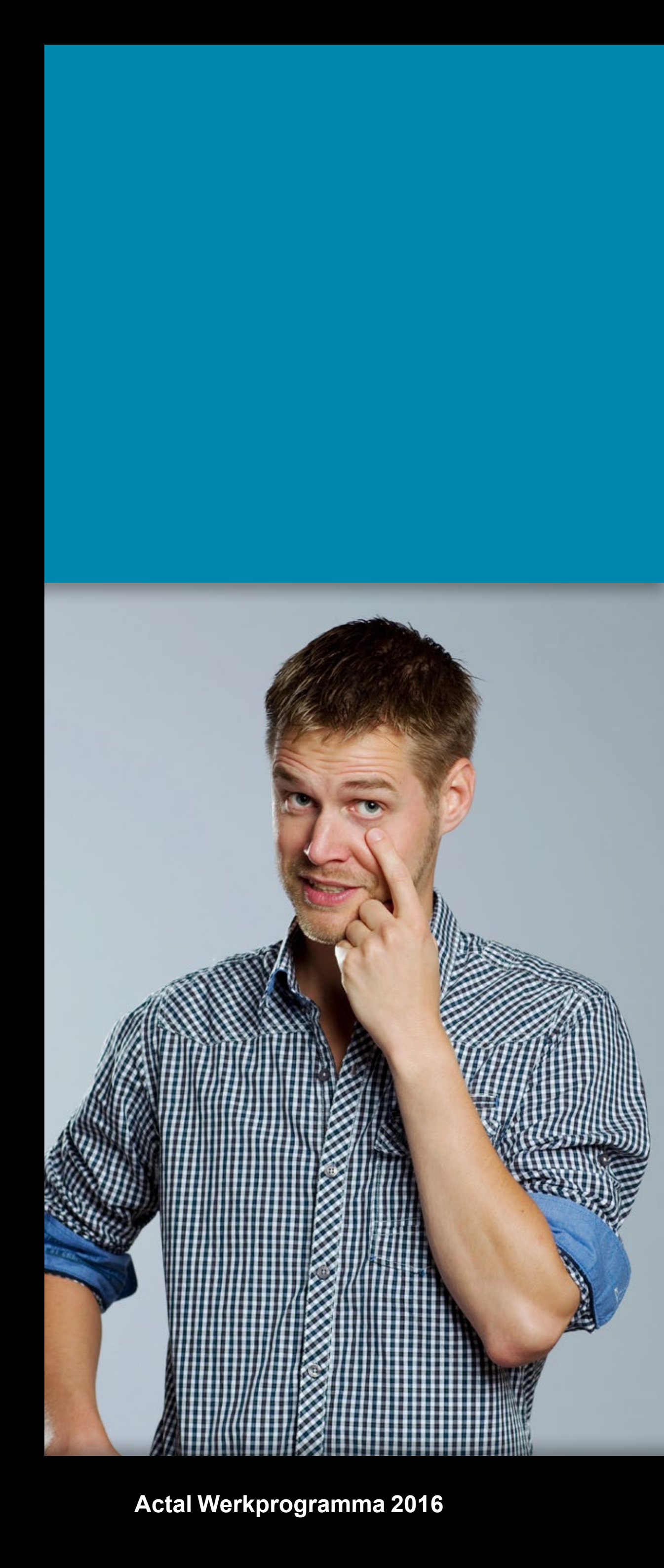
Speerpunt 1

Rollen, taken en verantwoordelijkheden van overheid en samenleving

Het beperken van de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals vraagt om een heldere afweging van de beoogde beleidsdoelen van regelgeving tegen de verwachte gevolgen voor de regeldruk. De centrale vragen daarbij zijn: Is er een taak voor de overheid? En is regelgeving het meest aangewezen instrument? Het stellen van deze vragen moet er toe bijdragen dat (de keuze voor) wetgeving weloverwogen wordt gemaakt. Actal stelt deze vragen ook als het beziet of bestaande wetgeving nog ‘up-to-date’ is. Een belangrijk instrument daarbij zijn de zgn. sectorscans. Ook in 2016 zal Actal een aantal scans uitvoeren.

Actal zal in 2016:

- adviseren over de lagere wet- en regelgeving van het Omgevingsrecht;
- sectorscans uitvoeren voor twee nog nader te bepalen sectoren;
- aandacht vragen voor regeldruk in beleidsdoorlichtingen op het terrein van geluid(hinder) en betaalbaarheid woningen.



Speerpunt 2

Decentralisatie binnen de overheid

Het kabinet heeft in 2014 en 2015 belangrijke wijzigingen doorgevoerd in het jeugdbeleid, de langdurige zorg, en de sociale zekerheid. Daarbij zijn verantwoordelijkheden gedecentraliseerd naar met name de gemeenten. In onze adviezen over deze decentralisaties hebben wij gewezen op de risico's die zij meebrengen voor de regeldruk. In 2016 monitoren wij of en in hoeverre deze risico's ook werkelijkheid (zijn ge)worden. Daarbij willen wij vanuit onze nieuwe taak richting gemeenten actief en rechtstreeks bijdragen aan het afwenden van deze risico's.

Actal zal in 2016:

- de implementatie monitoren van de decentralisaties van het participatiebeleid, de jeugdzorg en de langdurige zorg, met aandacht voor de regeldruk voor cliënt én professional;
- op verzoek van gemeenten advies uitbrengen over het beperken van de regeldruk op lokaal niveau.



Speerpunt 3

Verantwoording, registratie en controle

De vermindering van regeldruk richtte zich van oudsher op het domein van verantwoording, registratie of controle. Het gaat daarbij om vragen als:

- Is het nodig om de informatie te vragen van alle betrokken bedrijven? Of is een beperktere/gerichtere vraag mogelijk? Kan bij een terugkerende vraag voor een lagere frequentie worden gekozen?
- Wordt optimaal gebruik gemaakt van gegevens die reeds elders beschikbaar zijn? Worden elektronische mogelijkheden voor de vereenvoudigde uitwisseling van gegevens daarbij goed benut?
- Wordt voldoende aangesloten op de wijze waarop burgers en bedrijven hun administraties inrichten? Of moeten zij een (onnodig belastende) vertaalslag maken naar de informatie die overheden vragen?

Deze vragen komen aan bod bij de afweging van beleidsalternatieven en uitvoeringsmogelijkheden. Ze komen niet alleen aan bod in de ‘ex ante’-toetsing, maar vormen ook belangrijke handvatten voor het beoordelen van bestaande wet- en regelgeving.

Actal zal in 2016:

- regelluwe alternatieven in beeld brengen om de transparantie voor consumenten en patiënten te verhogen;
- adviseren over de regeldruk voor vrijwilligers in kringloopwinkels, voedselbanken en/of daklozen- en verslaafdenopvang;
- adviseren over het verminderen van regeldruk bij schuldsanering;
- onderzoek doen naar ongeveer 15 signalen.



Speerpunt 4

Ruimte voor ontwikkeling, innovatie en groei

Regelgeving is belangrijk, omdat het de speelruimte voor bedrijven creëert om te ondernemen. Ook is zij noodzakelijk voor een gelijk speelveld, waarop ondernemingen met elkaar kunnen dingen om de gunsten van hun klanten. Maar regelgeving kan deze strijd ook frustreren, bijvoorbeeld als zij productontwikkeling en procesinnovatie in de weg staat. Dergelijke regelgeving maakt ontwikkeling en vernieuwing duurder en soms zelfs onmogelijk. Zij kan dan ten koste gaan van bijvoorbeeld verduurzaming en vergroening van producten en diensten.

In 2014 zijn wij gestart met een onderzoek naar de relatie tussen regeldruk en de ruimte voor innovatie en vernieuwing. Dat onderzoek betrof de 'high tech medical'-sector. In 2016 willen wij eenzelfde soort onderzoek doen, waarbij we eveneens het instrument van de sectorscan zullen hanteren. Dit instrument beziet regeldruk vanuit het perspectief van de ondernemer en sluit aldus goed aan op de werkwijze van de maatwerkaanpak van het kabinet. Actal heeft in het verleden al sectorscans

gemaakt voor de bouw, de politieprofessional, de metaalsector, de logistiek en de kinderopvang.

Vernieuwing vindt niet alleen plaats in de private sector. Zij treedt ook op in sectoren als media, energie, openbaar vervoer en zorg. Actal zal in 2016 voor dergelijke semipublieke sectoren onderzoeken of en in hoeverre het wettelijk kader vernieuwing in de weg staat. We willen zo de weg vrij maken voor product- en procesvernieuwing die het maatschappelijk rendement van deze sectoren vergroot.

Actal zal in 2016:

- adviseren over het wegnemen van wettelijke belemmeringen voor productvernieuwing en innovatie;
- adviseren over het wegnemen van belemmeringen in wet- en regelgeving voor vernieuwing in de semipublieke sector.

Regeldrukbeleid en regeldrukaudit

Een belangrijk instrument van Actal is de regeldrukaudit. Hiermee toetsen wij op systeemniveau of de ministeries de aandacht voor het verminderen van regeldruk voldoende hebben geborgd. De eerste audit is uitgebracht in 2012, de tweede in 2015. Deze laatste liet zien dat niet alle ministeries de aandacht voor regeldruk afdoende in hun werkprocessen hebben geborgd. Actal heeft enkele aanbevelingen gedaan hoe zij deze borging kunnen versterken. In 2016 monitoren wij of en in hoeverre het kabinet en individuele ministeries de aanbevelingen uit de audit hebben opgevolgd.

Een belangrijke aanbeveling uit de eerste regeldrukaudit was het verder verspreiden van goede voorbeelden. Actal heeft in de periode 2013-2015 'best practice'-sessies georganiseerd om de uitwisseling van goede ideeën tussen ministeries, VNG en IPO te stimuleren. Gelet op de appreciatie van deze bijeenkomsten is er alle reden om hiermee ook in 2016 door te gaan.

De 2e regeldrukaudit en de evaluatie van Actal geven aan dat het verminderen van regeldruk niet vanzelf gaat: het behoeft blijvende aandacht. Daarbij kunnen lessen worden getrokken uit de ervaringen die andere landen hebben opgedaan met het verbeteren van de kwaliteit van wet- en regelgeving. Een betere aansluiting van het regeldrukbeleid in Nederland op dat in Europa kan er bovendien toe bijdragen dat de Nederlandse beleidsvoorbereiding betere input biedt voor het "Brusselse" onderhandelingsproces.

Actal zal in 2016:

- monitoren welke maatregelen het kabinet neemt naar aanleiding van de bevindingen uit de 2e regeldrukaudit;
- aanbevelingen doen om de regeldrukaanpak in de komende jaren verder te versterken;
- 3 'best practice'-sessies organiseren.

Internationaal

Met het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie wordt 2016 vanuit internationaal perspectief een belangrijk jaar. De Nederlandse inzet om ook de onnodige regeldruk uit "Brussel" te verminderen zal krachtige ondersteuning behoeven. Het kabinet heeft twee speerpunten van het komende voorzitterschap benoemd die betrekking hebben op de regeldrukaanpak in Europa. Het eerste speerpunt is een kwantitatieve netto-reductiedoelstelling, zoals Nederland die zelf ook hanteert. En het tweede speerpunt is het instellen van een onafhankelijke organisatie die Commissie, Parlement en Raad terzijde staat met adviezen over hoe deze doelstelling te verwezenlijken. Deze adviezen kunnen zowel nieuwe als bestaande wetgeving betreffen. Actal zal in 2016 zijn positieve ervaringen op dit terrein uitdragen en het kabinet adviseren over de concrete invulling van beide speerpunten. Daarbij is het van belang voort te bouwen op de stappen die de Europese Commissie heeft gezet met haar pakket van maatregelen van 19 mei 2015. Actal zal dit doen in nauwe samenwerking met zijn zusterorganisaties in het netwerk "RegWatchEurope". Dit netwerk omvat naast Actal ook organisaties uit Duitsland (NKR, 2006), Zweden (Regelradet, 2008), het Verenigd Koninkrijk (RPC, 2009), Tsjechië (RIAB, 2012). In 2016 wordt bezien of RegWatchEurope verder kan worden uitgebreid met het adviescollege uit Frankrijk dat in 2015 van start is gegaan.

Ten slotte zal Actal ook in 2016 weer de regering en de Staten-Generaal attenderen op nieuwe voornemens en voorstellen van de Europese Commissie die mogelijk grote gevolgen voor de regeldruk in Nederland hebben. Actal schrijft daartoe jaarlijks een "attenderingsbrief" waarin het op deze voornemens en voorstellen wijst.

Actal zal in 2016:

- adviseren over de mogelijkheden van een succesvolle Europese aanpak van regeldruk;
- de regering en de Staten-Generaal attenderen op de onderdelen van het Werkprogramma van de Europese Commissie die belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de regeldruk in Nederland.

Lokaal

Sinds november 2014 kunnen gemeenten gebruik maken van de expertise die Actal heeft met betrekking tot het verminderen van de regeldruk. Actal zal daartoe in 2016 een brochure uitbrengen met daarin algemene oorzaken, tips en aandachtspunten die gemeenten kunnen gebruiken om hun regelgeving zo regelluw mogelijk in te richten. Daarnaast zal Actal nauw samenwerken met de VNG. Zo participeren wij sinds april 2015 in de VNG-adviescommissie Gemeenterecht. Deze commissie geeft onder meer advies over de inrichting van modelverordeningen. Onze aandacht zal daarbij in ieder geval uitgaan naar de modelverordeningen die vorm moeten geven aan de drie decentralisaties op het gebied van jeugdzorg, langdurige zorg en het participatiebeleid. Ook zullen gemeenten in 2016 naar verwachting regelgeving opstellen op het gebied van het omgevingsrecht.

Actal zal in 2016:

- gemeenten informeren over de mogelijkheid om advies te vragen;
- gemeenten adviseren over mogelijkheden om regelgeving minder belastend te maken;
- participeren in de VNG-commissie Gemeenterecht en daarin met name adviseren over modelverordeningen.

Werkprogramma in vogelvlucht

Speerpunten	Doelgroepen	Onderwerpen
Speerpunt 1 Rollen, taken en verantwoordelijkheden van overheid en samenleving	Bedrijven en burgers	Adviseren over de lagere wet- en regelgeving van het Omgevingsrecht.
	Bedrijven	Sectorscans uitvoeren voor twee nog nader te bepalen sectoren.
	Bedrijven en burgers	Aandacht vragen voor regeldruk in beleidsdoorlichtingen op het terrein van geluid(hinder) en betaalbaarheid woningen.
Speerpunt 2 Decentralisaties binnen de overheid	Bedrijven, burgers en beroepsbeoefenaren	Monitoren van de decentralisaties van het participatiebeleid, de jeugdzorg en de langdurige zorg, met aandacht voor cliënt én professional.
	Bedrijven, burgers en beroepsbeoefenaren	Op verzoek van gemeenten advies uitbrengen over het beperken van de regeldruk op lokaal niveau
Speerpunt 3 Verantwoording, registratie en controle	Bedrijven, burgers en beroepsbeoefenaren	Regelluwe alternatieven in beeld brengen om de transparantie voor consumenten en patiënten te verhogen.
	Bedrijven en burgers	Adviseren over regeldruk voor vrijwilligers in kringloopwinkels, voedselbanken en/of daklozen- en verslaafdenopvang.
	Bedrijven, burgers en beroepsbeoefenaren	Adviseren over het verminderen van regeldruk bij schuldsanering.
	Bedrijven, burgers, en beroepsbeoefenaren	Onderzoek doen naar ongeveer 15 signalen.
Speerpunt 4 Ruimte voor ontwikkeling, innovatie en groei	Bedrijven	Advies uitbrengen over het wegnemen van wettelijke belemmeringen voor productvernieuwing en innovatie.
	Bedrijven en beroepsbeoefenaren	Adviseren over het wegnemen van belemmeringen in wet- en regelgeving voor vernieuwing in de semipublieke sector.

>>

Werkprogramma in vogelvlucht (vervolg)

Speerpunten	Doelgroepen	Onderwerpen
Regeldrukbeleid en regeldrukaudit	Bedrijven, burgers, beroepsbeoefenaren	Monitoren welke maatregelen het kabinet neemt naar aanleiding van de bevindingen uit de 2e regeldrukaudit.
	Bedrijven, burgers en beroepsbeoefenaren	Aanbevelingen doen om de regeldrukaanpak in de komende jaren verder te versterken.
	Bedrijven, burgers en beroepsbeoefenaren	3 ‘best practice’-sessies organiseren.
Internationaal	Bedrijven, burgers en beroepsbeoefenaren.	Adviseren over de mogelijkheden van een succesvolle Europese aanpak van regeldruk.
	Bedrijven, burgers en beroepsbeoefenaren.	De regering en de Staten-Generaal attenderen op de onderdelen van het Werkprogramma van de Europese Commissie die belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de regeldruk in Nederland.
Lokaal	Bedrijven, burgers en beroepsbeoefenaren	Gemeenten informeren over de mogelijkheid om advies te vragen.
	Bedrijven, burgers en beroepsbeoefenaren	Gemeenten adviseren over mogelijkheden om regelgeving minder belastend te maken.
	Bedrijven, burgers en beroepsbeoefenaren	Participeren in de VNG-commissie Gemeenterecht en daarin met name adviseren over modelverordeningen.

Colofon

Tekst en redactie
Actal, Den Haag

Concept en realisatie
VormVijf, Den Haag

Fotografie
Inge van Mill, Den Haag

Actal
Wijnhaven 26
Den Haag
Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T   (070) 310 86 66
F   (070) 310 86 79
E   info@actal.nl
I   www.actal.nl